

Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole À la croisée des chemins au Québec et au Canada

Rachel Laforest et Susan Phillips

Volume 20, numéro 2-3, 2001

Gouvernance et société civile

URI : <https://id.erudit.org/iderudit/040274ar>

DOI : <https://doi.org/10.7202/040274ar>

[Aller au sommaire du numéro](#)

Éditeur(s)

Société québécoise de science politique

ISSN

1203-9438 (imprimé)

1703-8480 (numérique)

[Découvrir la revue](#)

Citer cet article

Laforest, R. & Phillips, S. (2001). Repenser les relations entre gouvernement et secteur bénévole : à la croisée des chemins au Québec et au Canada. *Politique et Sociétés*, 20(2-3), 37–68. <https://doi.org/10.7202/040274ar>

Résumé de l'article

Au cours des 10 dernières années, les gouvernements ont réalisé que les nouvelles formes de gouvernance nécessitent une plus grande coopération avec les acteurs de la société civile. L'amélioration de ses relations avec le secteur bénévole et communautaire est maintenant considérée comme un élément clé d'une bonne gestion des affaires publiques. À la fois au Canada et au Québec, les gouvernements ont utilisé un instrument politique innovateur, une entente cadre, afin de renouveler leurs relations avec ce secteur. Même si les moyens sont similaires, il y a des différences importantes en ce qui concerne le degré d'institutionnalisation de l'interaction, l'acceptation du rôle d'action sociale et la reconnaissance de l'autonomie du secteur au Canada et au Québec. Les auteurs démontrent que ces différences reflètent des manières distinctes de positionner le secteur dans le régime de citoyenneté.

REPENSER LES RELATIONS ENTRE GOUVERNEMENT ET SECTEUR BÉNÉVOLE : À LA CROISÉE DES CHEMINS AU CANADA ET AU QUÉBEC*

Rachel Laforest et Susan Phillips
School of Public Policy and Administration
Carleton University

L'événement marquant des années 1980 et 1990 fut la restructuration de l'État-providence. Le transfert des responsabilités pour certains services aux organismes bénévoles et aux familles, les coupes dans le financement de base des organismes bénévoles et la remise en question de leur légitimité à titre de représentants de la communauté ont jeté un froid sur les relations entre l'État et la société civile.

Le début du XXI^e siècle a été, quant à lui, marqué par des tentatives délibérées de la part du gouvernement et des organismes de la société civile de repenser leurs relations de façon plus positive. La crise de légitimité des gouvernements, la décentralisation et la dévolution du pouvoir gouvernemental ont forcé les États à reconnaître qu'ils ne pouvaient gouverner seuls. Afin d'établir et d'entretenir une collaboration efficace avec les acteurs de la société civile, les gouvernements se sont engagés à réexaminer le processus de gouvernance et à redéfinir le rôle de chacune des parties engagées dans cette relation. Il n'y a pas qu'une seule bonne manière de renouveler les rapports entre l'État et la société civile. D'ailleurs, diverses expériences novatrices sont en cours. Dans certains pays, les efforts ont mené à l'adoption d'ententes cadres qui ressemblent à des « contrats sociaux » et expriment une compréhension commune de la relation entre les gouvernements et

* Cette recherche a bénéficié d'une subvention du Conseil de recherches en sciences humaines du Canada dans le volet des subventions stratégiques sur le secteur sans but lucratif au Canada.

Susan Phillips, School of Public Administration, Carleton University, 1125 Colonel By Drive, Ottawa (Ontario), Canada, K1S 5B6.

Courriel : Susan_Phillips@carleton.ca

Rachel Laforest, School of Public Administration, Carleton University, 1125 Colonel By Drive, Ottawa (Ontario), Canada, K1S 5B6.

Courriel : rlafores@chat.carleton.ca

les représentants du secteur bénévole¹. Des projets similaires se déroulent présentement au sein des secteurs bénévole et communautaire au Canada et au Québec.

Ce texte portera sur ces nouveaux projets d'ententes cadres. Il existe des similarités notables entre le Canada et le Québec en ce qui a trait au processus lancé afin de bâtir une relation solide entre l'État et la société civile². Dans les deux cas, les gouvernements ont en effet opté pour l'élaboration d'un cadre d'action conjoint pour guider à l'avenir leurs relations avec les organismes de la société civile. De plus, tant au Canada qu'au Québec cette période de changements rapides est survenue en raison des demandes des organismes. Toutefois il existe des différences majeures en ce qui concerne l'identité, la structure et la politique des secteurs bénévoles au Canada et au Québec. Entre autres, il est impossible de passer sous silence les particularités des deux processus de négociation des ententes cadres ou de les expliquer simplement comme le résultat des compétences distinctes des paliers provincial et fédéral. Il ne faut pas davantage les ramener à deux projets distincts d'édification d'un pays. Nous suggérons plutôt qu'il existe une manière fondamentalement différente de positionner le secteur bénévole et communautaire au sein des régimes de citoyenneté canadien et québécois. Notre article explore comment le secteur bénévole se situe dans ces deux régimes. À partir du concept de citoyenneté, nous examinons comment et pourquoi les gouvernements du Canada et du Québec ont privilégié des approches différentes pour bâtir une relation durable avec le secteur bénévole et communautaire. Bien que les deux gouvernements aient élaboré une entente cadre, ils n'ont pas emprunté les mêmes chemins pour s'y rendre. Des défis particuliers les attendent également afin que la relation établie fonctionne à long terme.

LA CITOYENNETÉ ET LE SECTEUR BÉNÉVOLE

La notion de citoyenneté est devenue importante pour comprendre les pratiques et la nature de la vie démocratique dans les sociétés contemporaines³. Le régime de citoyenneté désigne «les arrangements institutionnels, les lois et les ententes qui façonnent et guident les

-
1. Ces ententes cadres, mieux connues sous le nom de *compacts*, ont été adoptées ou sont en voie de l'être dans les quatre régions du Royaume-Uni, ainsi qu'en Croatie, en Estonie, et en Nouvelle-Zélande.
 2. Voir Deena White, «L'État et le secteur communautaire au Québec», *ISUMA*, vol. 2, n° 2, 2001, p. 35.
 3. Voir Will Kymlicka et Wayne Norman, «Introduction», dans *Citizenship in Diverse Societies*, sous la dir. de W. Kymlicka et W. Norman, Toronto, Oxford University Press, 2000, p. 1.

Résumé. Au cours des 10 dernières années, les gouvernements ont réalisé que les nouvelles formes de gouvernance nécessitent une plus grande coopération avec les acteurs de la société civile. L'amélioration de ses relations avec le secteur bénévole et communautaire est maintenant considérée comme un élément clé d'une bonne gestion des affaires publiques. À la fois au Canada et au Québec, les gouvernements ont utilisé un instrument politique innovateur, une entente cadre, afin de renouveler leurs relations avec ce secteur. Même si les moyens sont similaires, il y a des différences importantes en ce qui concerne le degré d'institutionnalisation de l'interaction, l'acceptation du rôle d'action sociale et la reconnaissance de l'autonomie du secteur au Canada et au Québec. Les auteurs démontrent que ces différences reflètent des manières distinctes de positionner le secteur dans le régime de citoyenneté.

Abstract. Over the past decade, governments have come to realize that new forms of governance necessitate greater dependence on civil society actors and that strengthening relationships with the voluntary and community sector is a key element of good governance. In both Canada and Quebec, governments have opted for an innovative policy instrument, a framework agreement, in order to renew their relationship with the sector and are in the process of developing such accords or ententes. Although the means are similar, essential differences lie in the degree of institutionalization of interaction, acceptance of advocacy, and recognition of the autonomy of the voluntary and community sector. This article suggests that these differences relate to the fundamentally different ways in which the sector is situated within a citizenship regime.

décisions politiques courantes et les dépenses étatiques, la définition des enjeux par les citoyens et les États, ainsi que les revendications des citoyens»⁴. La citoyenneté ne se réduit pas au seul concept juridique qui confère un statut et un passeport à une personne à titre de membre d'une communauté politique distincte. Elle met l'accent sur les relations – à la fois entre les citoyens et l'État exerçant son autorité à l'égard d'une communauté politique, et entre les citoyens précisément parce qu'ils sont membres de cette communauté⁵. La définition de la citoyenneté englobe trois dimensions clés : les droits et responsabilités ; l'accès au pouvoir politique afin de faciliter le développement et la protection de ces droits et responsabilités ; ainsi qu'un sentiment d'appartenance ou d'identité qui résulte de la façon dont l'on est traité

-
4. Jane Jenson et Martin Papillon, «Challenging the Citizenship Regime: The James Bay Cree and Transnational Action», *Politics and Society*, vol. 28, n° 2, 2000, p. 246. Traduction libre.
 5. J. Jenson et M. Papillon, «The Changing Boundaries of Citizenship: A Review and Research Agenda», dans *Modernizing Governance: A Preliminary Exploration*, Ottawa, Centre canadien de gestion, 2000, p. 5.

en tant que membre de la communauté politique⁶. La plupart des analyses, à ce jour, ont naturellement traité des institutions étatiques et de leurs influences sur les individus ou des organismes particuliers.

Il manque à ce débat un examen du rôle du secteur bénévole dans la construction et le maintien des régimes de citoyenneté. L'État exerce, bien entendu, une influence sur le choix des groupes et des revendications qui seront légitimés dans le processus politique (et, par le fait même, sur les groupes qui seront exclus sans pouvoir jouir des bienfaits de la citoyenneté). Cependant, les modèles de représentation, de revendication et d'action collective qui existent à prime abord prennent naissance dans la société civile. Le secteur bénévole est ainsi l'expression institutionnalisée de ces processus de représentation. Pris individuellement, les organismes bénévoles sont, de par leur nature, tournés vers le particularisme, puisqu'ils cherchent à remplir une mission spécifique ou à servir une communauté spécifique. Pris collectivement comme « secteur », ils forment un niveau intermédiaire qui fournit une structure organisationnelle et permet une forme de représentation des citoyens. Ce secteur sert de courroie de transmission pour acheminer les préoccupations des citoyens au gouvernement. Dans sa forme institutionnelle, le secteur bénévole va influencer divers aspects du régime de citoyenneté : la définition des enjeux ; le type d'organisme qui émerge pour s'appropriier les enjeux ; l'espace politique consacré à la création de nouvelles associations ; et la manière dont vont interagir les organismes représentant diverses causes ou fonctionnant à divers paliers (local, provincial et international). Comme l'a soulevé Michael Walzer, le secteur bénévole est important pour la pratique de la citoyenneté, puisque « la civilité qui rend la politique démocratique possible peut seulement s'apprendre dans les réseaux associatifs de la société civile⁷ ». Des approches plus critiques du rôle joué par le secteur bénévole nous rappellent néanmoins qu'il faut traiter son effet sur la citoyenneté et l'engagement civique comme une question empirique, et non comme une de bien absolu⁸.

-
6. J. Jenson et Susan Phillips, « Regime Shift : New Citizenship Practices in Canada », *International Journal of Canadian Studies*, vol. 14, 1996, p. 114-115 ; J. Jenson et M. Papillon, « The Changing Boundaries ».
 7. Michael Walzer, « The Civil Society Argument », dans *Dimensions of Radical Democracy*, sous la dir. de Chantal Mouffe, London, Routledge, 1992. Notre traduction.
 8. W. Kymlicka et W. Norman, « Return of the Citizen : A Survey of Recent Work on Citizenship Theory », dans *Theorizing Citizenship*, sous la dir. de Ronald Beiner, Albany, State University of New York Press, 1995, p. 295-296 ; Morris P. Fiorina, « Extreme Voices : A Dark Side of Civic Engagement », dans *Civic Engagement in American Democracy*, sous la dir. de Theda Skocpol et Morris P. Fiorina, Washington, D.C., Brookings Institutions Press, 2000, p. 395-426. La taille et la structure du secteur bénévole à un moment et à un endroit donnés sont façonnés par plusieurs facteurs dont l'influence de la religion, l'inégalité des

Ces mêmes trois dimensions – soit les droits et responsabilités, l'accès et l'appartenance – qui sont essentielles aux rapports entre le citoyen individuel et les gouvernements définissent également la nature des rapports entre le secteur communautaire et les gouvernements. Elles prennent la forme de débats sur les mesures institutionnelles, la légitimité du rôle de défense des droits collectifs et l'autonomie du secteur. Par ces débats, l'État tente de façonner sa relation avec les organismes bénévoles en favorisant une vision particulière du secteur. Néanmoins, la formation de l'identité revient au secteur même.

Il ne peut y avoir de secteur bénévole dynamique et fort sans une forme de soutien gouvernemental⁹. Parmi les mesures institutionnelles qui permettent au secteur de jouer un rôle central dans le régime de citoyenneté, mentionnons : le financement, direct ou par l'intermédiaire du régime fiscal ; la création d'un cadre réglementaire juste et favorable ; et un soutien pour renforcer les moyens d'action et d'engagement collectifs. Ces mesures déterminent également les règles qui régissent les échanges. Elles peuvent servir à imposer des exigences aux organismes bénévoles surtout lorsque celles-ci entretiennent une relation de nature contractuelle avec l'État. De plus, l'attitude du gouvernement à l'égard de la légitimité des organismes bénévoles engagés dans l'action sociale et la défense des droits collectifs a une influence sur le rôle du secteur dans le régime de citoyenneté. En créant des mécanismes qui permettent d'accéder au processus décisionnel et, du même coup, d'entamer un dialogue avec les fonctionnaires, l'État peut favoriser une certaine représentation du secteur. L'identité du secteur bénévole est donc reflétée dans la mesure où les gouvernements reconnaissent leur autonomie. Bien que l'interaction quotidienne entre le secteur bénévole et le gouvernement implique une certaine interdépendance, leur reconnaissance du principe d'autonomie influencera la compréhension mutuelle des « règles d'engagement » et des principes sous-jacents¹⁰.

revenus, ainsi que la division des fonctions qu'il partage avec l'État, le marché et la famille. Pour une discussion de ces facteurs, voir Lester M. Salamon et Helmut Anheier, *The Emerging Nonprofit Sector*, Manchester, Manchester University Press, 1996 ; L. M. Salamon et H. Anheier, « Social Origins of Civil Society: Explaining the Nonprofit Sector Cross-Nationally », *Voluntas*, vol. 9, n° 3, septembre 1998, p. 213-248 ; Frances Woolley, « The Strengths and Limits of the Voluntary Sector », *ISUMA*, vol. 2, n° 2, 2001, p. 21-27.

9. L. M. Salamon et H. Anheier, *The Emerging Nonprofit Sector*.

10. Les premières discussions sur la nécessité d'élaborer une vision commune des rôles et des responsabilités imputés respectivement à l'État et au secteur bénévole ont été dirigées par le secteur bénévole au Royaume-Uni au début des années 1990, et le langage de « règles d'engagement » fut utilisé.

Un des aspects centraux du processus de formation identitaire est la capacité de choisir un nom pour se désigner¹¹. Comme nous le verrons plus loin, la désignation du «secteur» a été contestée et débattue différemment au Québec et dans le reste du Canada, ce qui reflète des identités distinctes. Au Canada anglais, le secteur bénévole se nomme ainsi par choix¹². Bien que l'expression «secteur bénévole» soit également utilisée au Québec, elle n'est pas perçue comme un reflet adéquat de l'identité des organismes de la société civile. Trois concepts lui sont préférés : ceux d'autonomie, de communauté et de mouvement. L'expression «action communautaire autonome» permet de mettre l'accent sur l'idée selon laquelle les organismes communautaires ne font pas uniquement de la prestation de services, mais sont également des agents de transformation sociale majeurs¹³. Pour tenir compte de ces différences importantes quant à la désignation des composantes du secteur, nous utilisons l'appellation «secteur communautaire» lorsque nous faisons allusion à la mobilisation au Québec et celle de «secteur bénévole» lorsque nous discutons du reste du Canada ou lorsque nous l'employons dans un sens plus générique.

Bien que les relations entre les secteurs bénévoles et les gouvernements soient en partie influencées par une part d'inertie et de *path dependence*, le statut des organismes bénévoles dans un régime de

-
11. Cette dimension de la formation identitaire est appelée *naming* dans la littérature. Voir J. Jenson, «Understanding Politics: Concepts of Identity in Political Science», dans *Canadian Politics*, sous la dir. de James Bickerton et Alain-G. Gagnon, 3^e édition, Peterborough, Broadview Press, 1999, p. 39-56.
 12. Jusque vers le milieu des années 1990, l'appellation du secteur n'avait pas trop d'importance sur le plan national, puisque très peu de gens le percevait comme une entité ou comme un secteur. Lorsque les organismes nationaux ont commencé à se rallier pour constituer une force politique représentant des intérêts collectifs et ont cherché à rebâtir leur relation avec le gouvernement fédéral, le besoin de désigner le secteur devint apparent. Déposé en 1999, le rapport du *Groupe d'experts sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole* déposé en 1999 (Rapport Broadbent), un groupe indépendant mis sur pied par le secteur bénévole, a ouvertement et délibérément débattu du choix du nom pour désigner le secteur et s'est arrêté sur l'expression «bénévole». Contrairement à l'appellation de «tiers secteur» ou de «secteur sans but lucratif», il s'agit d'un concept qui ne se définit pas à la lumière de ce qu'il n'est pas. Par ailleurs, ce nom portait la définition potentiellement la plus inclusive, ralliant à la fois les organismes à orientation plus politique et les fournisseurs de services.
 13. De façon générale, le secteur communautaire est l'acteur, qui traditionnellement, entretient des relations avec l'État et s'engage avec lui sur divers fronts. Puisqu'il n'y a pas une forte tradition philanthropique au Québec, les organismes de bienfaisance ont peu ou de rapports avec l'État, voire aucun, sur le plan politique et n'ont donc pas participé pas aux discussions sur la mise en œuvre d'une entente cadre.

citoyenneté est néanmoins susceptible de changer dans le temps¹⁴. Les régimes de citoyenneté demeurent stables tant que le statut offert aux citoyens correspond bien à celui que ces derniers anticipent¹⁵. Si les gouvernements du monde entier veulent établir et entretenir des relations de collaboration efficaces avec leurs secteurs bénévoles, c'est que le néolibéralisme a donné lieu à de nouvelles formes de gouvernance horizontale qui ont déstabilisé les régimes existants. Les gouvernements ont ainsi délégué des responsabilités aux organismes bénévoles, réduit leur soutien financier, restreint leurs activités d'action sociale, puis limité l'autonomie du secteur au moyen d'ententes contractuelles et de partenariats¹⁶. Par conséquent, les trois dimensions du régime de citoyenneté – soit les mesures institutionnelles, le traitement de l'action sociale et la reconnaissance de l'autonomie – nécessitent un nouvel examen. Nous avançons donc que les variations qui sont en voie de se dessiner dans les rapports au Québec et au niveau fédéral peuvent être expliquées en examinant la façon dont ces trois facettes du secteur bénévole sont abordées dans les deux régimes de citoyenneté.

LES RELATIONS ENTRE LE SECTEUR BÉNÉVOLE ET LE GOUVERNEMENT FÉDÉRAL

Historique

Le gouvernement fédéral a depuis longtemps un rapport ambigu avec le secteur bénévole. D'une part, il soutient la prestation de services, d'autre part, il soutient l'action collective et met en valeur sa fonction sur le plan de la citoyenneté. À divers moments, il a encouragé le secteur bénévole à jouer un rôle considérable dans le régime de citoyenneté, alors qu'à d'autres, il a amoindri sa crédibilité sur le plan de la représentation des citoyens et, par le fait même, il a remis en question la légitimité de sa participation au processus politique. Depuis le début des années 1900, le gouvernement fédéral fournit un soutien financier pour la prestation de services, particulièrement dans

14. Pour en savoir plus sur le concept de *path dependency*, voir Paul Pierson, «Increasing Returns, Path Dependence, and the Study of Politics», *American Political Science Review*, vol. 94, n° 2, 2000, p. 251-267.

15. J. Jenson et S. Phillips, «Regime Shift», p. 113.

16. Pour une évaluation des retombées de la restructuration du secteur public sur le mouvement des femmes, voir Sylvia Bashevkin, «Losing Common Ground: Feminists, Conservatives and Public Policy in Canada during the Mulroney Years», *Revue canadienne de science politique*, vol. 29, n° 2, 1996; pour une analyse comparée, voir P. Pierson, *Dismantling the Welfare State*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

les régions éloignées¹⁷. Bien que l'étendue du financement fédéral se soit accrue avec le temps et qu'elle ait donné naissance à un vaste système contractuel, la relation financière et contractuelle existe d'abord et avant tout avec les gouvernements provinciaux, particulièrement dans les champs des services sociaux, de la santé et de l'éducation. Le gouvernement fédéral joue néanmoins un rôle important, mais moins direct, par l'intermédiaire du régime fiscal (à l'extérieur du Québec)¹⁸. Il a instauré un régime de crédit d'impôt qui permet aux organismes de bienfaisance reconnus de remettre des reçus officiels à leurs donateurs. Ce soutien a été formalisé à la fin des années 1960 lorsqu'il a établi un système obligeant les organismes à s'enregistrer auprès de Revenu Canada aux fins d'impôt et en créant un cadre réglementaire, sous la responsabilité de l'Agence canadienne des douanes et du revenu, pour surveiller leurs agissements¹⁹. L'importance de ce système d'enregistrement découle non seulement de sa valeur pour le financement des organismes, mais aussi de la légitimité que leur confère cette reconnaissance officielle.

Un système distinct de soutien des organismes bénévoles a débuté dans les années 1940. Il ne visait pas la prestation de services, mais la mobilisation de l'action collective afin de permettre aux citoyens d'acquérir et de développer les aptitudes civiques, ces éléments capitaux pour la création d'un régime canadien de citoyenneté. Dans les années 1970, le financement opérationnel pour les organismes bénévoles qui favorisaient la promotion de certaines particularités de l'identité canadienne, comme les associations des minorités de langue officielle, les groupes de femmes et les organismes multiculturels, s'est accru et institutionnalisé dans un ensemble de programmes du Secrétariat d'État²⁰. Comme dans les années 1940, un objectif fondamental soutenait ces initiatives : aider les plus démunis à s'aider eux-mêmes et assurer à chacun des chances égales. L'incidence de cette

17. Le gouvernement a d'abord octroyé des subventions à des organismes de charité qui offraient des services là où l'appareil étatique ne pouvait se rendre, tel que l'Association pulmonaire du Canada et aux infirmières de l'Ordre de Victoria (VON Canada). Pour plus de détails, voir Initiative conjointe du gouvernement du Canada et du secteur bénévole, *Travailler ensemble : une initiative conjointe du gouvernement fédéral et du secteur bénévole : Rapport des Tables conjointes*, Ottawa, Bureau du Conseil Privé et Table ronde du secteur bénévole, 1999, < <http://www.vsr-trsb.net/publications/pco-f.pdf> >.

18. Le Québec impose et perçoit ses propres impôts sur le revenu ; il applique un régime dont la structure est semblable à celle du régime fédéral.

19. Pour l'histoire de la mise en œuvre de ce cadre réglementaire, voir Law Reform Commission of Ontario, *Report on the Law of Charities*, Toronto, Law Reform Commission, 1996.

20. S. Phillips, «How Ottawa Blends: Shifting Government Relations with Interest Groups» *How Ottawa Spends 1991-92: The Politics of Fragmentation*, sous la dir. de Frances Abele, Ottawa, Carleton University Press, 1991.

politique fut que plusieurs parties du secteur bénévole à l'extérieur du Québec, par exemple les groupes de femmes et le mouvement en faveur des personnes ayant une incapacité, ont concentré une grande partie de leur énergie et de leurs activités politiques sur l'État fédéral même si plusieurs des enjeux relevaient des provinces²¹.

Durant la période de restructuration de l'État-providence à la fin des années 1980 et au début des années 1990, les relations entre le gouvernement fédéral et le secteur bénévole sont devenues tendues, voire antagoniques. Le gouvernement fédéral a éliminé presque entièrement le financement de base pour les groupes. Il a aboli les programmes du Secrétariat d'État, réduit dramatiquement le financement de projets et subventionné en priorité les organismes qui poursuivaient les objectifs des programmes gouvernementaux ou dont le mandat concernait principalement la prestation de services²². Les groupes qui ont critiqué les incidences de la restructuration sur leurs activités ont été exclus des consultations publiques. Ils ont vu leur financement retiré et leur crédibilité remise en question sous prétexte qu'ils n'étaient pas représentatifs²³. Bien que les différents ministères aient continué à tenir des consultations avec un nombre de représentants de leurs publics cibles, ils ont eu tendance à exercer un contrôle considérable sur les organismes invités à participer et, dans plusieurs cas, en ont activement privilégié certains plutôt que d'autres en renforçant leurs capacités organisationnelles²⁴. La plupart des consultations du gouvernement fédéral ont été menées de façon ponctuelle, à un moment donné et au sujet d'une politique particulière pour connaître les réactions du public. Très peu d'infrastructures ont été mises en place afin de soutenir une véritable démarche de consultation et d'établir un vrai dialogue avec les organismes de la société civile. Il est difficile aujourd'hui d'assurer la représentation, auprès de l'État, des

-
21. S. Bashevkin, *Losing Common Ground*; Sandra Burt, «Organized Women's Groups and the State», dans *Policy Communities and Public Policy in Canada: A Structural Approach*, sous la dir. de W. D. Coleman et G. Skogstad, Toronto, Copp Clark Pitman, 1990; Alexandra Dobrowolsky, *The Politics of Pragmatism*, Toronto, University of Toronto Press, 2000.
 22. S. Phillips, «From Charity to Clarity: Reinventing Federal Government – Voluntary Sector Relationships» dans *How Ottawa Spends 2001-2002*, sous la dir. de Leslie A. Pal, Toronto, Oxford University Press, 2001; J. Jenson et S. Phillips, «Regime Shifts».
 23. S. Bashevkin, *Losing Common Ground*; J. Jenson et S. Phillips, «Regime Shifts»; P. Pierson, «Increasing Returns».
 24. Cela fut évident dans le cas du soutien offert par le gouvernement fédéral à l'Alliance nationale pour les enfants. Voir Rianne Mahon et S. Phillips, «Dual-Earner Families Caught in a Liberal Welfare Regime: The Politics of Child Care Policy in Canada», dans *Gender and Welfare State Restructuring: Through the Lens of Child Care*, sous la dir. de R. Mahon et S. Michel, New York, Routledge. (à paraître)

identités qui avaient été alors considérées centrales pour la promotion d'un régime de citoyenneté canadienne. Par ailleurs, le gouvernement fédéral a aboli de nombreuses unités administratives, des portefeuilles ministériels et des comités consultatifs qui avaient assumé cette fonction tout au long des années 1970 et 1980²⁵. En bref, la restructuration de l'État-providence a donné lieu à une reformulation du rôle du secteur bénévole comme fournisseur de services, plutôt que comme acteur plus politique contribuant à la réalisation de l'objectif global de la citoyenneté à part entière.

Afin de se redéfinir et de commencer à bâtir un meilleur rapport avec le gouvernement fédéral, le secteur bénévole devait d'abord surmonter les limites de sa propre structure. Dès ses débuts, la structure du secteur bénévole à l'extérieur du Québec a reflété celle du fédéralisme : des sections locales étaient généralement organisées en regroupements régionaux ou provinciaux affiliés à des fédérations nationales²⁶. En ce qui a trait à la participation de ses contreparties du Québec à la structure fédérale, celle-ci variait selon les champs d'activité. Parfois, les organismes québécois ont préféré garder leurs structures distinctes. Ces dispositions particulières ont donné lieu à des réseaux verticaux organisés relativement isolés les uns des autres. Cet isolement a été accentué par l'absence d'un véritable regroupement national représentant le secteur bénévole dans son ensemble. Il existe une autre division au sein du secteur entre les organismes qui fournissent des services, souvent reconnus comme œuvre de bienfaisance, et les organismes d'action sociale qui sont davantage politisés. Au milieu des années 1990, afin d'atténuer les effets négatifs de la restructuration du secteur public, les chefs de file du secteur bénévole ont amorcé des discussions

25. J. Jenson et S. Phillips, « Regime Shifts ».

26. Il existe un long débat en politique canadienne à savoir si l'incidence du fédéralisme est de limiter ou de multiplier les occasions de représentations au Canada. Pour un aperçu de ces débats, voir Richard Schultz, *Federalism, Bureaucracy and Public Policy: The Politics of Highway Transport Regulation*, Montréal, McGill-Queen's University Press, 1980, voir en particulier le chapitre 8 ; William D. Coleman, « Federalism and Interest Group Organization », dans *Federalism and the Role of the State*, sous la dir. de Herman Bakvis et William M. Chandler, Toronto, University of Toronto Press, 1987, p. 170-175. L'origine des fédérations fait également l'objet de débats, à savoir si elles proviennent des organismes communautaires, comme le soutiennent les théoriciens du capital social, ou si elles sont apparues tôt dans l'histoire de la mobilisation des intérêts. Theda Skocpol s'oppose à l'idée que les fédérations soient apparues tardivement et démontre que la majorité des organismes nationaux aux États-Unis ont d'abord pris la forme fédérée dès la fin des années 1800 début 1900 pour ensuite établir des sections locales et régionales. Voir Theda Skocpol, Marshall Ganz et Ziad Munson, « A Nation of Organizers: The Institutional Origins of Civic Voluntarism in the United States », *American Political Science Review*, vol. 94, 2000.

sur la nécessité de se mobiliser collectivement et d'adopter une structure de représentation auprès de l'État. Une des premières étapes fut d'établir une coalition nationale appelée la Table ronde du secteur bénévole et constituée de 12 membres. La coalition se voulait inclusive et représentative de l'ensemble des champs d'activité dont les arts et la culture, l'environnement, les services sociaux, les sports et loisirs, et les groupes confessionnels/religieux²⁷. Son plus grand défi était de réorienter la perception gouvernementale tout en maintenant le niveau de confiance du public à son égard.

Une des premières démarches du secteur bénévole a été d'établir une tribune indépendante chargée de faire des recommandations afin d'améliorer son imputabilité. Le Groupe d'experts sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole (le groupe Broadbent) a examiné les enjeux de l'autoréglementation et jeté les balises d'une réforme de ses relations avec le gouvernement fédéral²⁸. Pendant la même période, une transformation idéologique s'est opérée au sein du gouvernement. Le Parti libéral a publié son deuxième *Livre rouge*, en vue des élections de 1997, dans lequel il s'engageait à renforcer la capacité du secteur communautaire à transmettre des connaissances et des savoir-faire aux acteurs locaux et à la société civile. Ce regain d'intérêt pour le secteur bénévole faisait partie intégrante de la refonte du régime de citoyenneté et visait à surmonter les difficultés qu'implique un appareil étatique plus petit et plus horizontal. En augmentant le niveau de capital social²⁹ et en améliorant ses réseaux avec les deux organismes nationaux, le Centre canadien de philanthropie et le Regroupement des organisations nationales bénévoles, et d'autres regroupements et organismes sur le terrain, le gouvernement fédéral espérait retrouver une partie de la visibilité, de la crédibilité et de la

27. Bien que quelques organismes québécois soient affiliés à des organisations membres de la Table ronde, celle-ci n'a que des rapports ténus avec des regroupements au Québec. Patrick Johnston, « Renforcer les relations entre le secteur bénévole et le gouvernement du Canada », communication présentée à la *Independent Sector 2000 Annual Conference Pre-Session*, Washington D.C., 2000, < <http://www.vsr-trsb.net/main-f.html> >.

28. Le Groupe d'experts sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole, *Consolider nos acquis : pour une meilleure gestion et transparence au sein du secteur bénévole au Canada*, 1999, < <http://www.vsr-trsb.net/pagvs/BookF.htm> >.

29. Robert D. Putnam, *Bowling Alone: The Collapse and Revival of American Community*, New York, Simon and Schuster, 2000. Le Canada n'est pas le seul pays à partager cette vision, puisque plusieurs autres ont reconnu l'importance du secteur bénévole à la fin des années 1990. Les libéraux se sont d'ailleurs tournés vers l'Angleterre et « la troisième voie » du gouvernement Blair afin de s'inspirer de ses initiatives pour bâtir de meilleurs rapports avec le secteur bénévole.

confiance qu'il avait perdues. En posant les assises nécessaires pour améliorer ses relations avec les citoyens et les organismes bénévoles, il souhaitait favoriser l'établissement de liens directs avec les citoyens qui pourraient jouer un rôle important dans l'appui à l'unité nationale lorsque les relations avec les provinces deviendraient tumultueuses.

Après sa réélection en 1997, le gouvernement libéral a créé un groupe de travail sur le secteur bénévole au Bureau du Conseil privé afin de concrétiser ses promesses électorales plutôt vagues. En 1999, trois tables conjointes ont été créées pour donner suite aux demandes du secteur bénévole qui exigeait d'être partenaire à part entière des discussions sur l'amélioration des relations avec le gouvernement du Canada. Ce fut une expérience novatrice en matière de collaboration entre l'État et le secteur bénévole. Chaque table était composée de 14 représentants du secteur bénévole et du gouvernement siégeant à nombre égal. Chacune était présidée conjointement par un représentant des deux parties. Afin d'obtenir une représentativité adéquate du secteur bénévole au Canada, le gouvernement sélectionna des individus de grands et de petits organismes, tant nationaux que locaux, pour refléter la diversité géographique et les différents champs d'activité. Toutefois, ils devaient siéger aux tables conjointes à titre d'individus ayant une connaissance du secteur et non à titre de représentants redevables de leurs actions. Par conséquent, cela a contrevenu à la capacité des tables conjointes à rallier un soutien à la base autour du résultat des discussions puisque ces individus n'avaient pas pour mandat de faire le pont entre les tables conjointes et les organismes sur le terrain.

Chaque table avait son mandat. L'une devait formuler des recommandations quant à la façon de bâtir une relation entre le secteur bénévole et le gouvernement fédéral, une autre étudiait comment renforcer les moyens d'action et d'engagement collectif, et la dernière examinait comment améliorer le cadre réglementaire. Bien que le travail ait été réalisé dans un laps de temps assez court, le processus remporta un énorme succès qui culmina avec la publication du rapport *Travailler ensemble* dont les recommandations recourent celles du groupe Broadbent³⁰. En juin 2000, le gouvernement fédéral annonça qu'il verserait 94,6 millions de dollars en cinq ans afin de poursuivre le travail entamé par ces tables conjointes, de soutenir la création de l'Initiative du secteur bénévole et communautaire (ISBC) et de mettre sur pied une deuxième série de tables conjointes.

30. Le Groupe d'experts sur la transparence et la saine gestion dans le secteur bénévole, *Consolider nos acquis*.

L'initiative du secteur bénévole et communautaire (ISBC)

Les objectifs de l'ISBC sont de fortifier les relations entre le secteur bénévole et le gouvernement fédéral, de rehausser les capacités du secteur bénévole et d'améliorer le cadre réglementaire et législatif régissant les organismes. Le personnel de l'ISBC supervise un ensemble de projets, notamment : la mise au point d'un cadre d'action conjoint, une entente conclue entre le secteur bénévole et le gouvernement canadien ; l'élaboration de moyens d'action afin d'accroître la capacité du secteur bénévole et de sensibiliser le public aux rôles joués par le secteur³¹ ; la mise en valeur du rôle des organismes bénévoles dans l'élaboration de politiques au sein des ministères ; l'organisation des festivités pour l'Année internationale des bénévoles en 2001 ; le lancement d'initiatives diverses pour promouvoir le rôle des bénévoles ; et une réforme progressive du cadre réglementaire gouvernant les organismes de bienfaisance enregistrés. De plus, il mène une étude approfondie sur le rôle de l'Agence canadienne des douanes et du revenu auquel incombe la réglementation et sur les politiques fédérales de financement des organismes bénévoles. Par ailleurs, il est assez révélateur que le gouvernement fédéral n'ait pas voulu que les tables conjointes se penchent sur plusieurs enjeux mis de l'avant par le secteur communautaire dans les rapports Broadbent et *Travailler ensemble*. Parmi ces enjeux, mentionnons les politiques visant l'action sociale, les cadres de financement et la définition de la bienfaisance qui permet aux organismes de s'enregistrer et d'émettre des reçus pour crédits d'impôt³². Pourtant, ce sont là trois des dimensions clés du régime de citoyenneté.

31. Ces mesures destinées à accroître les capacités du secteur bénévole visent entre autres le développement des compétences au sein du secteur, de la recherche et du savoir sur le secteur par la mise sur pied d'un compte satellite au sein du Système de comptabilité nationale sur la valeur économique de l'activité bénévole ; la poursuite de l'Enquête nationale sur le don, le bénévolat et la participation sur une période triennale ; la promotion de travaux universitaires ; des programmes de stages ; un programme d'aide afin d'accroître la capacité technologique du secteur, de permettre l'accès aux nouvelles technologies, de faciliter le branchement au réseau Internet et d'offrir du soutien aux organismes. Voir Gouvernement du Canada, *Partenariat au profit des Canadiens et Canadiennes : Initiative entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole*, Ottawa, Bureau du Conseil Privé, 2000.
32. Bien que le gouvernement fédéral étudie ses propres pratiques de financement, il ne le fait pas avec le secteur bénévole comme pour le reste des thèmes abordés par l'Initiative. Voir Kernaghan Webb, *Cinderella's Slippers? : The Role of Charitable Tax Status in Financing Canadian Interest Groups*, Vancouver, SFU-UBC Centre for the Study of Government and Business, 2000, p. 70-75 ; Arthur B. C. Drache et Frances K. Boyle, *Charities, Public Benefit and the Canadian Income Tax System : A Proposal for Reform*, Toronto, Nonprofit Sector Research Initiative, 1998.

En ce qui a trait au processus, l'ISBC est extrêmement complexe. La structure de base étant calquée sur le modèle des tables conjointes établies en 1999, six tables conjointes veillent à l'élaboration et à la mise en œuvre des recommandations³³. Elles sont soutenues par un comité de coordination conjoint qui gère les stratégies de communication et de consultation concernant toutes les tables³⁴. Un groupe de référence ministériel sur le secteur bénévole a été créé afin de gérer le processus du point de vue politique. Par ailleurs, un groupe de sous-ministres adjoints agissant à titre de comité exécutif assure la direction stratégique des interventions de la fonction publique. Un comité directeur formé de membres de l'ISBC et des dirigeants du secteur bénévole coprésidant les tables conjointes fait de même pour le secteur. Au sein du gouvernement, le Groupe de travail sur le secteur bénévole qui relève du Bureau du Conseil privé, fournit également un personnel auxiliaire pour soutenir l'Initiative. De plus, un autre secrétariat a été financé afin d'apporter le soutien nécessaire au secteur bénévole pour faciliter sa participation à la démarche des Tables conjointes.

«L'Accord» canadien

L'élaboration d'une entente cadre ou d'un « accord », selon l'expression du gouvernement fédéral est de plus en plus reconnue comme un instrument clé pour favoriser une meilleure affinité entre le secteur bénévole et le gouvernement qui permet de bâtir des relations plus solides. Il ne s'agit pas de contrats comportant des obligations légales. Toutefois, ces ententes sont portées par une pression morale et par un soutien politique qui jettent les fondements de la relation et des mécanismes pour surveiller, revoir et renouveler la relation. Bien qu'elles soient souvent vagues, elles peuvent constituer un instrument important pour produire par la suite un code de bonnes pratiques plus précis et capable de guider la relation au quotidien.

Contrairement à ce qui s'est produit au Québec, le processus au niveau fédéral est venu d'en haut. L'idée d'élaborer une entente cadre, calquée sur l'expérience des *compacts* britanniques, fut proposée par les tables conjointes de 1999 et le groupe Broadbent. Tous deux la

33. S. Phillips, « From Charity to Clarity ».

34. Ces six tables traitent de l'élaboration de l'accord, des technologies de l'information et de la gestion de l'information, du régime de réglementation, de la sensibilisation, des moyens d'action, et de l'année internationale des bénévoles. De plus, plusieurs groupes de travail spécialisés ont été mis sur pied afin d'examiner des enjeux plus pointus tels que la responsabilité des administrateurs. Parallèlement, le secteur bénévole a constitué deux tables de travail sur l'action sociale et le financement.

voyaient comme un outil intéressant pour soutenir un dialogue entre le gouvernement et le secteur bénévole, et pour assurer une plus grande uniformité du traitement des organismes communautaires par les différents ministères. Le secteur a accueilli l'Accord comme une composante parmi un ensemble de mesures qui devaient être prises pour établir des relations plus solides entre le gouvernement et le secteur. Le gouvernement fédéral a pour sa part loué l'Accord puisque c'était un outil symbolique et très visible sur le plan politique qui pouvait marquer le début d'une nouvelle relation. De plus, l'Accord pouvait être achevé rapidement, avant la fin de l'Année internationale des bénévoles, ce qui aurait illustré par le fait même le succès de l'ISBC. Une première version de l'Accord fut rendue publique en mai 2001 par l'une des tables conjointes de l'ISBC. Cette dernière a par la suite mené des consultations auprès d'organismes bénévoles nationaux et locaux partout au Canada durant le printemps et l'automne en vue de réviser et de finaliser l'Accord pour la fin de 2001 ou le début de 2002.

L'Accord est un document court (neuf pages) et assez simple malgré un langage parfois obscur attribuable aux nombreux compromis qu'il a fallu obtenir³⁵. Du point de vue du secteur bénévole, l'aspect le plus important du document est la reconnaissance du principe voulant que les organismes bénévoles puissent exercer leur rôle d'action sociale et se mobiliser pour transformer les politiques gouvernementales sans que cela affecte leur financement. Les engagements des deux acteurs sont de faible portée. Le gouvernement fédéral s'engage à reconnaître – seulement – les incidences de ses lois et règlements sur le secteur, l'importance de sa politique de financement pour le secteur et le besoin de créer un échange ouvert avec le secteur où ces questions peuvent être abordées en profondeur et de façon soutenue. Il consent également à examiner ses pratiques à l'égard du secteur et la manière dont la responsabilité envers le secteur serait répartie au niveau ministériel. Le secteur bénévole, pour sa part, s'engage à donner les moyens d'agir aux citoyens afin qu'ils soient entendus et à examiner la question de la responsabilité par rapport à celle du développement continu des relations avec le gouvernement, qui se résume à évaluer si l'ISBC est mieux placée pour donner suite à l'Accord. Le document souligne également les étapes pour sa mise en œuvre dont le financement des organismes et l'élaboration de codes de bonnes pratiques, l'organisation de rencontres annuelles entre les ministres et les représentants du secteur bénévole, ainsi que des mesures pour présenter aux citoyens un rapport périodique sur l'évolution du dossier.

35. Gouvernement du Canada/Secteur bénévole, *Ébauche à des fins de discussion : Projet d'accord entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole*, Ottawa, Initiative entre le gouvernement du Canada et le secteur bénévole et communautaire, 2001, < http://www.vsi-isbc.ca/fr/joint_tables/accord/accord_doc.cfm >.

Bien que l'Accord n'aille pas aussi loin que dans d'autres pays ni même qu'au Québec, les représentants du secteur bénévole ne s'attendaient pas vraiment à plus.

On est en droit de soutenir qu'il est beaucoup plus difficile de mettre en œuvre un Accord dans un État fédéré que dans un État unitaire ou une province. Le gouvernement qui consent à une telle démarche n'a, en réalité, qu'un faible contrôle sur l'ensemble des relations avec le secteur bénévole. Il a très peu de moyens à sa disposition pour convaincre les gouvernements provinciaux et locaux de faire de même en signant une entente cadre similaire. Il n'est donc pas surprenant que les consultations au sujet de l'ébauche de l'Accord aient révélé de profondes frustrations à l'égard de tous les gouvernements et donné l'impression qu'il contribuera très peu sur le plan local à améliorer le travail des organismes communautaires puisque, dans plusieurs cas, le gouvernement fédéral est un acteur non pertinent par rapport à ce qui se déroule sur le terrain³⁶. De plus, les organismes sur le terrain doutent des motivations du gouvernement fédéral puisque, depuis le scandale sur la distribution des subventions et des contributions de Développement des ressources humaines Canada, leurs relations avec les ministères font davantage l'objet d'un contrôle rigoureux. En fait, on peut difficilement parler d'un partenariat. Par ailleurs, amener les différents ministères fédéraux à agir en conformité avec l'Accord présente un défi de taille vu la diversité des pratiques et des relations qu'ils entretiennent avec leurs publics cibles. Comme d'autres expériences l'ont révélé, une surveillance efficace nécessite la mise en place de rouages administratifs ayant assez de poids politique et de crédibilité au sein du gouvernement pour amener les ministères à se conformer à l'Accord. Cependant, la création d'une nouvelle unité chargée de surveiller sa mise en œuvre est peu probable, car le gouvernement Chrétien est peu disposé à apporter des changements à l'appareil gouvernemental³⁷. Finalement, comme l'expérience du Royaume-Uni le révèle, les ententes cadres doivent être associées à un régime de financement stable. Pour l'instant, il n'y a pas de discussions conjointes sur le financement fourni par l'entremise de l'ISBC.

Déjà, plusieurs personnes au sein du gouvernement et du secteur bénévole déclarent que l'ISBC est un échec même si ses travaux vont se poursuivre encore quelques années. Les représentants du secteur craignent que les enjeux clés ne soient pas soumis à la discussion. Pour les hauts fonctionnaires, l'Initiative se résume à beaucoup de processus mais très peu de résultats, alors que les ministres ont

36. Ces perceptions sont tirées d'un ensemble d'entrevues avec des participants aux consultations et des membres des Tables conjointes.

37. Voir Donald J. Savoie, « The Managerial Prime Minister », *Policy Options*, vol. 21, n° 9, 2000, p. 10-11.

d'autres priorités maintenant que l'âge d'or des surplus budgétaires est révolu. Ainsi, l'occasion de reformuler le régime de citoyenneté peut s'être évanouie prématurément, ce qui prolongera l'instabilité de la relation encore quelques temps.

BÂTIR UNE RELATION ENTRE LE GOUVERNEMENT ET LE SECTEUR COMMUNAUTAIRE AU QUÉBEC

Historique

La relation entre le gouvernement du Québec et le secteur communautaire peut être caractérisée par un vieux conflit pour la reconnaissance de l'autonomie du secteur. Dès sa naissance, le mouvement communautaire a lutté afin de s'établir comme un acteur distinct sur le terrain politique. Ce mouvement a surgi pendant la Révolution tranquille au moment où l'Église catholique perdait graduellement son emprise sur les organismes de bénévolat de bienfaisance, et l'État prenait en charge la prestation des programmes sociaux. Avant 1960, l'Église était largement responsable pour l'organisation de la vie communautaire aussi bien que pour la prestation des services d'éducation et de santé. Plusieurs organismes, religieux ou laïcs, étaient soutenus par l'Église et assuraient une large part des services bénévoles. La mentalité au Québec voyait le soutien des activités bénévoles non comme une responsabilité individuelle mais bien comme une responsabilité collective³⁸. Traditionnellement, le financement des activités bénévoles était assuré par l'Église catholique, puisqu'une part de ses recettes était réservée à cette fin. Après la Révolution tranquille, cette vision paternaliste a été transposée à l'État, ce dernier a alors pris en charge le financement du secteur communautaire³⁹. On pourrait arguer que le mouvement communautaire a échappé à l'influence de l'Église pour être capturé par l'État, mais cela ne refléterait pas adéquatement la dichotomie de la relation qui s'est établie entre eux. D'ailleurs, le secteur communautaire a été capable à maintes reprises d'influencer le processus de décision politique et de façonner l'univers politique au Québec⁴⁰. La Révolution tranquille signale plutôt le début d'une nouvelle ère d'action bénévole avec l'émergence de l'activisme

38. D. White, « Maîtriser un mouvement ».

39. Le niveau de dons de charité est étonnamment plus bas au Québec que dans les autres provinces canadiennes. Gary Caldwell et Paul Reed, « Civic Participation in Canada: Is Quebec different? », *Inroads*, n° 8, 1999; André Picard, « Lack of charity hurts Quebec society: study », *Globe and Mail*, 4 octobre 1999, p. A2.

40. Jean-Louis Laville et Yves Vaillancourt, « Les rapports entre associations et État: un enjeu politique », *Revue du MAUSS*, n° 11, 1998, p. 129; D. White, « Maîtriser un mouvement ».

communautaire comme force politique. Ainsi, le mouvement communautaire a été amené à jouer un rôle important dans la construction du régime de citoyenneté : il a obtenu la reconnaissance à titre de représentant des intérêts du secteur bénévole et l'accès au processus de prise de décisions politiques.

La période de la Révolution tranquille fut caractérisée par un fort interventionnisme de l'État engagé dans un projet d'édification du pays⁴¹. En même temps que les rapports entre l'État et la société civile étaient repensés, le régime de citoyenneté était revu pour produire une nouvelle vision nationale de la citoyenneté pour l'ensemble des Québécois. Ce régime a été construit afin de créer un mouvement de solidarité et de cohésion sociale autour d'un État moderne avec lequel les citoyens pouvaient s'identifier. L'État a donc emprunté au discours communautaire afin de favoriser la mobilisation d'un mouvement démocratique pour sa construction, projet qui avait été entamé à prime abord par les élites québécoises⁴². Les comités locaux de citoyens ont manifesté leur désir de participer aux décisions locales ayant des incidences sur leur propre communauté. Ils ont également utilisé un discours communautaire mais centré plutôt sur la participation communautaire comme exercice fondamental de la citoyenneté et de la démocratie⁴³. Les relations qui se sont développées par la suite entre le gouvernement du Québec et le secteur communautaire sont traversées par cette rhétorique communautaire concurrente où l'État tente à diverses reprises de s'emparer du mouvement communautaire pour servir son projet d'édification du pays.

Le gouvernement du Québec a consciemment tenté de s'emparer du mouvement communautaire et de l'intégrer dans le continuum des services publics. En effet, en 1973, un programme de soutien aux organismes communautaires (SOC) a été implanté au ministère de la Santé et des Services Sociaux (MSSS) avec l'objectif explicite de financer les organismes qui s'intégreraient dans le réseau de la santé et des services sociaux⁴⁴. L'exemple le plus notoire de cette appropria-

41. Voir Benoît Lévesque, Gilles L. Bourque, et Y. Vaillancourt, «Trois positions dans le débat sur le modèle québécois», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 12, n° 2, 1999.

42. D. White, «Maîtriser le mouvement».

43. Paul R. Bélanger et B. Lévesque, «Le mouvement populaire et communautaire : de la revendication au partenariat (1963-1992)», dans *Le Québec en jeu*, sous la dir. de Gérard Daigle et Guy Rocher, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 1992.

44. Le budget initial d'un million de dollars de ce programme atteint maintenant à plus de 213 millions. Ministère de la Santé et des Services sociaux, *Programme de Soutien aux organismes communautaires 2001-2001*, Gouvernement du Québec, p. 5.; pour un examen des pratiques de financement du gouvernement québécois à l'égard des organismes communautaire, voir Jean-Pierre Bélanger, «Les organismes communautaires, une composante essentielle», *Nouvelles pratiques sociales*, vol. 12, n° 2, 1999, p. 90-92.

tion du communautaire par l'État est l'établissement du réseau de Centres locaux de services communautaires (CLSC). Les CLSC sont des établissements publics qui offrent des services sociaux et de santé à la population d'un territoire donné⁴⁵. Les comités locaux ont travaillé en collaboration avec le gouvernement afin de forger des institutions qui reflétaient la culture et l'esprit du mouvement communautaire⁴⁶. À l'origine, cette structure unique et innovatrice a été créée afin d'unir les forces du gouvernement et des acteurs communautaires, et de soutenir les initiatives communautaires locales. Elle s'inspire grandement des valeurs et des pratiques associées au mouvement communautaire. Les CLSC étaient conçus comme des espaces où la démocratie, l'exercice de la citoyenneté et la participation sociale pourraient être dynamisés et où les citoyens auraient un mot à dire sur les enjeux touchant leur quotidien. La création des CLSC a toutefois conduit à la division du mouvement communautaire, car les organisateurs communautaires au sein des CLSC se sont professionnalisés et sont devenus plus dépendants dans leurs rapports avec le gouvernement⁴⁷. Une partie du mouvement a été institutionnalisée et absorbée par l'État, mais l'autre est devenue plus revendicatrice et s'est radicalisée pour protéger sa spécificité et son autonomie⁴⁸.

Le début de la crise financière des années 1980 et les coupes dans les programmes sociaux menèrent le gouvernement du Québec à revoir pour la première fois son rôle dans la prestation des services sociaux et à rechercher des alternatives. Par conséquent, il a cherché à faire participer un plus grand nombre de partenaires des secteurs privé et communautaire à la prise en charge des programmes sociaux. Le rapport de la Commission Rochon, dont le mandat était d'évaluer le

45. Ils sont financés presque entièrement par le gouvernement et les services qu'ils procurent varient selon les besoins présents dans la communauté. Leur intervention est fondée sur une approche holistique et multidisciplinaire, donc médecins, infirmières, travailleurs sociaux, psychologues, nutritionnistes et travailleurs communautaires, travaillent en collaboration afin d'identifier les problèmes et trouver des solutions pour améliorer la vie communautaire. L'éducation et la prévention sont partie intégrante de leur mandat. André Tétrault, «Une définition des C.L.S.C. par les C.L.S.C.», *Critère*, n° 14, juin 1976.

46. Pour une histoire détaillée du mouvement communautaire, voir Jean Panet-Raymond, «Community Groups in Quebec: From Radical Action to Voluntarism for the State?», *Community Development Journal*, vol. 22, n° 4, 1987, p. 281-286; D. White, «Contradictory Participation: Reflections on Community Action in Quebec», dans *Community Organizing: Canadian Experiences*, sous la dir. de Brian Wharf et Michael Clague, Oxford, Oxford University Press, 1997.

47. D. White, «Contradictory Participation».

48. Jean Panet-Raymond et Robert Mayer, «The History of Community Development in Quebec», dans *Community Organizing*; D. White, «Contradictory Participation».

système de santé et des services sociaux au milieu des années 1980, a reconnu formellement pour la première fois le rôle que pouvaient jouer les organismes communautaires⁴⁹. La prestation de services et la participation communautaire avaient été reconnus comme les champs principaux où le secteur communautaire pourrait contribuer davantage. Ce rapport marquait une coupure importante avec la période précédente où la prestation des programmes sociaux était perçue en grande partie comme relevant de la responsabilité de l'État⁵⁰. Ainsi, des ressources de l'État ont été mises à la disposition des organismes communautaires qui développaient une orientation axée sur les services⁵¹. L'expansion du secteur au cours de cette période a été propulsée par les demandes grandissantes créées suite au retrait du gouvernement de la sphère des services qui avait laissé sans réponse plusieurs besoins dans la communauté. De plus, lorsque le gouvernement du Québec finançait les organismes communautaires, il le faisait pour des motifs pratiques, lorsque leur travail lui convenait et cadrait avec ses priorités. Il mettait l'accent sur la complémentarité et la rentabilité des services fournis par le secteur communautaire – langage qui allait teinter son discours dans les années à venir. De nombreux organismes se retrouvaient donc dans la délicate position de devoir accepter ce financement au détriment de leur mission originale⁵². Cette situation a suscité de nombreux débats, au sein du secteur, sur le rôle des organismes communautaires et leurs rapports avec le gouvernement du Québec. Leurs soucis principaux étaient la préservation de leur autonomie, l'accès aux ressources et la reconnaissance de leurs spécificités.

Alors que le gouvernement fédéral érodait le rôle de représentation des regroupements nationaux en leur coupant radicalement les vivres, un mouvement inverse se développait au Québec. Le gouvernement québécois a plutôt renforcé intentionnellement le rôle de représentation des regroupements en augmentant leurs points d'accès à la politique, en mettant sur pied des organes dirigeants, des tables de

49. Le rapport soutenait que le secteur communautaire devrait assumer un plus grand rôle dans la livraison de services aux côtés du secteur public. Commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux, *Rapport de la commission d'enquête sur les services de santé et les services sociaux*, Québec, les publications du Québec, 1988; voir aussi J. Panet-Raymond, «Community Groups in Québec», p. 281-286.

50. B. Lévesque, G. L. Bourque et Y. Vaillancourt, «Trois positions».

51. Bien que certains groupes aient vu leur financement s'accroître durant cette période, les subventions de base avaient tendance à diminuer. J. P. Bélanger, «Les organismes communautaires», p. 92; J. Panet-Raymond et R. Mayer, «The History of Community Development in Quebec».

52. Ce phénomène n'est pas propre au Québec. Il a été désigné comme «la danse de la gestion des contrats» par Steven Rathgeb Smith et Michael Lipsky, *Nonprofits for hire: The Welfare state in the age of contracting*, Cambridge, Harvard University Press, 1993.

concertation et des comités de coordination aux niveaux local, régional et provincial. Ceci leur conférait du même coup une légitimité à titre de partenaires sur le plan du développement économique et social du Québec. Il a aussi forgé une nouvelle vision nationale de la citoyenneté pour l'ensemble des Québécoises et Québécois autour du concept de partenariat, et les acteurs de la société civile ont été perçus comme partie intégrante du régime de citoyenneté. Des mesures concrètes ont été mises de l'avant afin de favoriser la collaboration et le partage des responsabilités pour l'aide sociale entre les secteurs public, privé et communautaire. En 1991, le gouvernement du Québec a adopté la *Loi sur la santé et les services sociaux* qui reconnaissait formellement les organismes communautaires dans le domaine de la santé et des services sociaux, ainsi que leur droit à définir leur mission sociale, leur orientation et leurs approches⁵³. Il a aussi créé la structure des Régies régionales et pris des mesures pour que des représentants du secteur communautaire siègent d'office aux conseils d'administration de celles-ci. En réalité, bien qu'ils y aient eu très peu de pouvoir ou d'influence, leur simple présence a constitué une percée en terme de reconnaissance. Le secteur communautaire a été invité à participer au Sommet socio-économique de 1996 à titre de partenaire, aux côtés des représentants du gouvernement, des syndicats et du milieu des affaires, afin d'identifier les grands défis à relever et les gestes à poser pour la construction de la future société québécoise. L'objectif était de dégager un consensus autour d'une vision du développement pour le Québec auquel tous les acteurs sociaux auraient participé et dont le secteur communautaire était un pilier important. Les organismes communautaires se sont non seulement politisés davantage par ces contacts institutionnalisés réguliers et nombreux, ils ont aussi constitué des réseaux sectoriels et intersectoriels solides dans toute la province. Par le fait même, plusieurs regroupements ont été créés afin de défendre les intérêts du secteur⁵⁴.

Ces regroupements et ces réseaux ayant été cultivés depuis le milieu des années 1980, les bases existaient pour permettre au secteur de se distinguer comme acteur clé sur le plan des politiques sociales. L'interaction entre le gouvernement du Québec et le secteur communautaire a pris néanmoins plusieurs formes – de la collaboration jusqu'au conflit et à la confrontation⁵⁵. Une préoccupation du mouvement communautaire dans ce contexte était le conflit de valeurs possible avec l'État. Du point de vue du gouvernement, les organismes communautaires ont été conviés à la table de concertation en tant que pourvoyeurs de services exerçant un rôle complémentaire. Ceci n'a pas eu l'air de plaire au secteur communautaire puisque le gouvernement

53. *Loi sur les services de santé et les services sociaux*, L. Q. 1991.

54. D. White, «Contradictory Participation».

ne s'était pas satisfait par le passé de laisser la responsabilité des services aux mains du secteur mais avait plutôt tenté à diverses occasions de les institutionnaliser et de les intégrer au continuum des services publics. Cette tendance a été perçue comme une menace pour la nature même de l'action communautaire et, encore une fois, la reconnaissance de l'autonomie du secteur est revenue à l'avant-plan des revendications dans un effort pour revoir les rapports entre les deux parties.

Afin de se dissocier des organismes dont l'orientation et la mission étaient façonnées par les priorités gouvernementales, les organismes communautaires ont adopté le langage d'action communautaire autonome pour se définir⁵⁵. Ils ont fait des démarches auprès du gouvernement du Québec afin qu'il reconnaisse leur droit de déterminer leur mission et leurs priorités d'action, puis que cette reconnaissance prenne la forme d'un financement stable pour soutenir cette mission. Plus précisément, ils ont exigé que les organismes dont le mandat principal était l'action sociale et la défense des droits collectifs soient subventionnés sans avoir à se soumettre à des conditions de financement. En 1989, plus de 125 individus représentant 18 groupes sectoriels et multisectoriels s'identifiant avec le mouvement d'action communautaire autonome ont participé à une première assemblée provinciale. À cette occasion, le secteur a adopté une déclaration commune d'intention et réitéré sa demande de reconnaissance. Cette déclaration allait servir de base pour guider les revendications futures au nom du secteur. La démarche a donné lieu à des échanges sur les moyens susceptibles d'établir des relations plus solides entre le secteur et le gouvernement du Québec. Les organismes d'action communautaire autonome ont pris les devants en sensibilisant le gouvernement à cet enjeu.

Cinq ans plus tard, lors des élections de 1994, le Parti Québécois a promis d'appliquer une politique de reconnaissance et de soutien

55. Jennifer Coston, « A Model and Typology of Government-NGO Relations », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 1998, vol. 27, n° 3 ; J. Panet-Raymond, « Community Groups in Québec » ; D. White, « Contradictory Participation » ; J.-L. Laville et Y. Vaillancourt, « Les rapports entre associations et État ».

56. Les organismes qui s'identifiaient au mouvement d'action communautaire autonome se distinguaient par les caractéristiques suivantes : ils avaient été mis sur pied par des individus de la communauté afin de répondre à des besoins dans la communauté ; ils avaient la liberté de définir leur mission et de déterminer leurs priorités d'action ; ils fonctionnaient sur une base démocratique et étaient gérés par un conseil d'administration indépendant du secteur public ; et, enfin, leurs initiatives étaient enracinées dans les valeurs de justice, d'équité, de démocratie, d'*empowerment* et de participation sociale.

des organismes d'action communautaire⁵⁷. Il s'agissait pour lui d'un moyen de s'assurer que ces organismes participent activement à la stratégie de développement de la société québécoise et ce, à la veille du référendum de 1995. Le gouvernement du Québec a donc adopté la désignation d'action communautaire autonome lorsqu'il a annoncé son intention d'élaborer sa politique de reconnaissance et de soutien en réponse aux revendications des organismes. Pour lui, l'appellation d'« action communautaire autonome » visait l'ensemble du secteur communautaire ; le mouvement d'action communautaire ne regroupait en fait qu'une partie du secteur, bien que la plus revendicatrice⁵⁸. L'indication la plus notoire de la reconnaissance institutionnelle du mouvement vint avec la création du *Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec* (SACA) en 1995.

Le Secrétariat à l'action communautaire autonome du Québec

Le Secrétariat a pour mandat d'aider les organismes communautaires à accéder aux ressources gouvernementales et de conseiller le gouvernement dans ses rapports avec le secteur communautaire. Il administre le Fonds d'aide à l'action communautaire autonome destiné à soutenir les organismes de défense des droits collectifs, les organismes qui viennent en aide aux membres les plus démunis de la société et les programmes spéciaux de développement communautaire⁵⁹. De plus, le SACA soutient et fait la promotion du bénévolat au Québec. En collaboration avec la Fédération des centres d'action bénévole du Québec, il honore annuellement les bénévoles et les organismes bénévoles pendant la Semaine nationale du bénévolat en décernant le prix Hommage Bénévolat-Québec. Enfin, le SACA a reçu le mandat du gouvernement du Québec de participer activement à l'élaboration et à la mise en œuvre d'une politique visant à reconnaître et soutenir financièrement l'action communautaire autonome. Par l'intermédiaire du SACA, s'est instauré un dialogue constant entre le gouvernement du Québec et le secteur communautaire sur des questions touchant le contenu, l'élaboration et l'application d'une telle politique. Par ailleurs, un comité consultatif composé de 20 représentants sélectionnés par le secteur communautaire, afin d'obtenir une représentativité provinciale et sectorielle adéquate, a travaillé de pair avec le SACA pour préparer la politique⁶⁰. Lors d'une

57. Parti Québécois, *Des idées pour mon pays*, 1994.

58. Voir D. White, « L'État et le secteur communautaire ».

59. Cinq pour cent des revenus de la Société des loteries du Québec sert à financer ces programmes.

60. La sélection et la composition du comité consultatif a été sanctionnée par le secteur lors de la deuxième assemblée nationale des organismes d'action commu-

rencontre, les organismes d'action communautaire autonome ont réitéré leurs demandes en ce qui avait trait la mise au point d'une politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire.

Le processus qui a mené à la première ébauche de la politique comportait une série d'étapes négociées. D'abord, un comité interministériel a été mis en place afin d'examiner l'incidence des différentes orientations politiques dans l'ensemble du gouvernement. Parallèlement, un comité de coordination, constitué de membres issus du comité consultatif du SACA, a été mandaté pour rencontrer le ministre de la Solidarité sociale, négocier au nom de l'action communautaire autonome et se rapporter au comité consultatif par la suite. Une vaste consultation inclusive a été lancée au sein du mouvement communautaire, au moyen de ses réseaux de communication et d'échanges, afin de prendre le pouls des organismes sur le terrain. L'information était facilement disponible dans les regroupements et les organismes intermédiaires afin que la voix du comité consultatif soit représentative de celle du secteur. Connaissant les demandes du secteur, le comité pouvait facilement consulter les organismes en communiquant avec les réseaux sectoriels, intersectoriels et les tables de concertation régionales, s'il le jugeait nécessaire. Ce dialogue et cet échange d'information entre les organismes communautaires ont procuré davantage de crédibilité et de légitimité au comité consultatif à titre d'interlocuteur pour le secteur. Étant donné le niveau de formalité et de contacts institutionnalisés avec le gouvernement du Québec, les organismes d'action communautaire autonome ont entamé des discussions sur la mise en œuvre d'une politique de reconnaissance et de soutien avec une base solide de négociation.

Politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire

La plus récente version de la politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire, lancée en avril 2001, est un document plutôt impressionnant – 58 pages – surtout si on le compare avec des documents similaires du gouvernement fédéral et de l'étranger. Tout comme l'Accord fédéral, c'est une entente cadre qui énonce les principes de base d'un partenariat entre le secteur communautaire et le gouvernement du Québec afin d'aider à établir des relations de tra-

nautaire autonome en novembre 1996. Le comité consultatif regroupe des représentants d'organismes dans les domaines suivants : santé et services sociaux, éducation populaire, développement communautaire, bénévolat, alphabétisation, communication, consommation, droits sociaux, solidarité internationale, environnement, jeunesse, sports et loisirs, communautés culturelles, familles, personnes handicapées, femmes et groupes autochtones.

vail harmonieuses. Bien que les versions initiales de la politique se soient concentrées sur l'action communautaire autonome, la dernière a été remaniée de façon à traiter du rapport global entre les deux parties.

Le gouvernement s'engage à identifier formellement la contribution de l'action communautaire, à offrir du financement pour soutenir la mission originale des organismes et à reconnaître la légitimité des divers rôles des organismes, y compris l'action sociale, la défense des droits collectifs et la représentation. Il promet d'attribuer la majorité de ses fonds sous forme de financement de base pour appuyer leur mission, mais réaffirme également l'importance de diversifier leurs sources de financement par des relations contractuelles, des collectes de fonds et le recours au financement de projets. De plus, il propose des mesures afin d'intégrer le secteur dans la prise de décision par des consultations et des représentations volontaires et ponctuelles. Le secteur communautaire est traité non seulement comme un espace où la démocratie et la citoyenneté peuvent s'exercer, mais aussi comme un partenaire majeur de la lutte contre l'exclusion sociale et économique. Ainsi, le gouvernement reconnaît l'importance d'offrir la formation aux travailleurs et aux bénévoles dans le secteur afin de mettre en valeur le rôle stratégique des organismes. Enfin, il contraste la précarité des conditions de travail dans le secteur, en particulier pour les femmes, et s'engage à collaborer avec le secteur, par l'entremise du SACA, pour trouver des solutions. Les engagements du secteur, dans le cadre de la politique, incluent la participation au processus politique, l'imputabilité et l'élaboration de processus d'évaluation qui seront négociés ultérieurement.

Des mesures prévues dans la politique reconnaissent ainsi la légitimité des rôles des organismes d'action communautaire autonome sur le plan de l'action sociale et de la défense des droits collectifs. Le gouvernement du Québec s'est, quant à lui, engagé à respecter les spécificités de l'action communautaire autonome. Ainsi, les organismes visés sont assurés d'un financement de base pour encourager leur mission originale, pour subvenir à leurs besoins d'infrastructure (loyer, personnel, matériel) et pour couvrir les dépenses liées aux activités de consultation, de représentation, d'éducation et d'action sociale. Puisque les organismes communautaires possèdent souvent le double mandat de fournir des services et de s'occuper de la défense des droits collectifs, la politique prend des dispositions afin d'inclure dans le financement de base les dépenses reliées à l'action sociale. De plus, le rôle du Fonds d'aide à l'action communautaire géré par le SACA a été remanié afin de soutenir principalement la défense des droits collectifs, l'action sociale et la représentation par l'intermédiaire des regroupements, lesquels sont reconnus comme des dimensions essentielles de l'action communautaire autonome. Par conséquent, les organismes tournés vers l'action sociale ne sont plus

dépendants désormais de leur ministère responsable, avec lequel ils sont parfois en opposition, pour le financement. Ils pourront exercer plus librement leur rôle de critiques sociaux. L'autonomie du secteur est donc protégée par cette distance entre les organismes et leur ministère responsable. La politique annonce en effet que

le concept d'autonomie est associé à la distance critique qui doit exister entre le mouvement communautaire et l'État afin que s'instaure une relation véritablement dynamique où le communautaire protège son identité et conserve une marge de manœuvre dans ses différents modes de relations avec les pouvoirs politiques⁶¹.

Par conséquent, les spécificités de l'action communautaire autonome, telles que ses approches face à l'action communautaire, ses pratiques et ses méthodes d'intervention, ses orientations et ses capacités d'action sociale, sont enrichies et respectées. Les organismes d'action communautaire autonome, avaient été, durant une décennie, les grands promoteurs du besoin d'établir des paramètres pour définir les relations entre l'État et le secteur communautaire. Le gouvernement s'est rendu compte que la politique manquerait de crédibilité si elle n'obtenait pas leur soutien. Leur appui est significatif et peut se mesurer par la présence des organismes d'action communautaire autonome à la table de discussion au cours des diverses étapes qui ont mené à l'élaboration de la politique. La formation du comité consultatif a également été un élément catalyseur qui a renforcé la voix du mouvement d'action communautaire autonome et qui a suscité leur participation lors des négociations.

En effet, les organismes d'action communautaire autonome avaient critiqué avec beaucoup de vigueur la version initiale de la politique pendant les consultations publiques lancées au printemps 2000⁶². Ces consultations ont révélé que le gouvernement et les organismes ne voyaient pas du même œil la définition de l'action communautaire autonome. Le gouvernement du Québec désirait une défini-

61. Secrétariat à l'action communautaire autonome, *L'action communautaire : une contribution essentielle à l'exercice de la citoyenneté et au développement social du Québec*, 12 avril 2001, p. 13.

62. L'action communautaire autonome était définie comme suit : « Les organismes visés par la politique rencontrent cinq grands critères. Ils ont un statut à but non lucratif ; ils poursuivent une mission sociale qui leur est propre ; ils répondent globalement aux grands principes de l'action communautaire ; ils sont enracinés dans leur communauté et, enfin, ils entretiennent une vie associative et démocratique ». Ministère de la Solidarité sociale, *Proposition de politique de reconnaissance et de soutien de l'action communautaire autonome*, Gouvernement du Québec, 3 mars 2000, p. 17.

tion vaste et inclusive comprenant les organismes mis sur pied par l'État, par exemple les organismes d'économie sociale. La terminologie de l'action communautaire autonome avait d'ailleurs été adoptée dans cette perspective. Cependant, pour le mouvement, c'était beaucoup plus qu'un simple nom. L'appellation reflétait son identité et il était clair qu'il n'était pas disposé à faire de compromis. L'autonomie était perçue comme une partie intrinsèque de la nature même de l'action communautaire autonome. Pour les organismes autonomes, ceux qui ont été créés pour répondre aux politiques et aux objectifs fixés par le gouvernement du Québec n'étaient pas autonomes. Ils étaient imputables des services fournis et de leur performance selon les normes établies par le service public.

D'ailleurs, le comité consultatif a fait preuve de diligence dans sa manière de se rapporter aux organismes qu'il représentait et ce, pour deux raisons. D'une part, le comité désirait que le secteur présente un solide front commun afin de maintenir une position de négociation plus forte. D'autre part, il voulait assurer sa légitimité en tant qu'agent politique parlant du secteur. Il a donc invité les organismes à donner leur accord conditionnel à la politique en s'appuyant sur les recommandations suivantes : le gouvernement devait s'engager à soutenir la mission de l'action communautaire autonome et ne pas essayer de l'approprier pour l'aligner sur les priorités de l'État ; il devait fournir un financement de base adéquat aux organismes pour les appuyer dans leur mission de sorte qu'ils n'aient pas à se fier au financement de projets ou à des accords contractuels ; il devait fournir un financement aux regroupements sans déduire la part des frais d'adhésion ; et il devait respecter la mise en place de processus et de méthodes d'évaluation préconisés par le secteur⁶³. L'appui du secteur a finalement été obtenu pendant la quatrième assemblée nationale de l'action communautaire autonome tenue à Montréal le 31 mai 2001.

Même si les organismes communautaires autonomes avaient donné leur aval à la politique, certains voyaient toujours l'association comme une menace pour l'essence du secteur communautaire parce que le gouvernement du Québec avait une longue histoire de tentatives pour s'approprier le secteur⁶⁴. Le partenariat pouvait être un nouveau subterfuge afin d'établir les priorités du gouvernement en passant par le secteur communautaire tout en partageant la responsabilité et

63. L'appui à la politique a été obtenu au moyen d'un vote. Les représentants d'organismes devaient d'abord présenter une procuration afin de prouver qu'ils avaient été officiellement mandatés. La politique a été soutenue par les deux tiers de l'assemblée, pourvu que certains changements recommandés par le comité consultatif soient effectués.

64. Ces propos sont tirés d'entrevues effectuées avec des représentants du comité consultatif et des organismes communautaires qui ont participé aux consultations publiques.

l'imputabilité. Un tel partenariat impliquait également la présence des organismes communautaires à un certain nombre de structures parapubliques intermédiaires (dont les Régies régionales de la santé et de services sociaux, les Conseils régionaux de développement, les Conseils locaux de développement). Les organismes acquerront plus de poids dans le processus politique en prenant parti à la conception et à la mise en place des politiques de développement local, mais le secteur devra consacrer davantage de temps et de ressources à assurer sa présence dans ces lieux de débats institutionnels. Plusieurs organismes communautaires ont déjà commencé à réévaluer leur participation à des diverses tables rondes formelles et informelles vu le manque de ressources financières et les contraintes de temps auxquels ils doivent déjà faire face. Même si le gouvernement reconnaît que le financement des organismes ne devrait pas être conditionnel à la participation à ces institutions formelles, les organismes sont toujours confrontés à ce choix : doivent-ils consacrer leurs énergies à la représentation dans ces institutions ou à l'extérieur de celles-ci ? Ont-ils les ressources nécessaires pour soutenir leur présence dans les deux ?

De plus, les leaders communautaires ont des craintes par rapport aux conditions dans lesquelles le partenariat s'établira et la direction qu'il prendra, particulièrement à la lumière des paramètres régissant les accords de financement dévoilés dans la politique⁶⁵. L'autonomie du secteur communautaire est menacée par une relation de partenariat qui a des incidences financières. Assurer la stabilité financière à long terme des organismes est essentiel pour leur permettre d'exercer leur autonomie et de participer au processus politique en tant que véritables partenaires. Un partenariat sans stabilité financière n'est pas un vrai partenariat. Sans cela, il ne peut y avoir de gouvernance partagée, de pouvoir partagé ni de responsabilité partagée. Il n'est pas encore

65. Les accords financiers doivent prendre en considération un ensemble de facteurs, « la responsabilité du gouvernement du Québec au regard des services publics ; le respect de la capacité financière de l'État ; le respect des priorités nationales en matière de développement social ; l'équité entre les régions en tenant compte des particularités régionales et sous-régionales ; l'équilibre entre les régions en tenant compte des particularités régionales et sous-régionales ; l'équilibre entre les objectifs de consolidation des organismes communautaires existants et la marge de manœuvre au développement de nouveaux organismes communautaires en réponse à de nouveaux besoins ; l'équité entre les organismes communautaires de taille, d'achalandage d'activités et de clientèles comparables ; le respect de l'autonomie des caractéristiques de l'action communautaire ; les stratégies mises en place par les organismes communautaires pour atteindre leurs objectifs et les efforts d'innovation déployés ; le respect des exigences d'une saine gestion ; l'enracinement de l'organisme communautaire dans sa communauté ; la considération des autres sources de soutien financier auxquelles un organisme communautaire a accès. » Secrétariat à l'action communautaire autonome, *L'action communautaire*, p. 23.

clair comment le gouvernement du Québec veut s'y prendre pour conjuguer ses responsabilités en matière de services sociaux, les priorités qui ont été fixées en matière de développement social selon les demandes de la communauté et les priorités des organismes d'action communautaire autonome. Ces organismes pourraient se retrouver à se battre pour éviter l'obligation de s'aligner sur les priorités du gouvernement québécois et pour sauvegarder leur droit de déterminer leur mission et orientations.

CONCLUSION

Les gouvernements du Canada et du Québec ont tous deux entamé un processus similaire pour repenser les relations entre l'État et la société civile. Aux deux paliers, l'accent a été mis sur l'élaboration d'une entente cadre – une sorte de contrat moral – pour guider le comportement des deux parties afin qu'elles puissent s'acquitter de leurs rôles respectifs et donner une direction à leurs relations futures. Un tel cadre d'action conjoint est un moyen efficace pour négocier les rapports entre le gouvernement et le secteur bénévole au moment où le processus de gouvernance est en train d'être revu et restructuré. La place attribuée au secteur bénévole et le consensus social qui émerge autour du rôle et des responsabilités de chaque partie sont des composantes importantes pour la construction du régime de citoyenneté au Québec et au Canada. Bien que les objectifs visés pour bâtir une relation plus solide entre l'État et la société civile soient similaires dans les deux cas étudiés, les choix qui ont été faits sur le plan du processus et des résultats sont significatifs et instructifs. Ils donnent lieu à des différences essentielles en ce qui a trait au degré d'institutionnalisation de l'interaction, la reconnaissance de l'autonomie du secteur bénévole et communautaire, ainsi que l'acceptation de l'action sociale et de la défense des droits collectifs.

D'abord, le gouvernement du Québec est allé beaucoup plus loin dans sa politique en établissant l'infrastructure nécessaire pour soutenir un secteur communautaire actif et fort. Ceci inclut l'institutionnalisation de mécanismes (organisés selon les champs d'activités, les territoires ou les groupes cibles) afin d'inclure les acteurs de la société civile dans le processus de gouvernance et d'établir un système de financement triennal pour soutenir le fonctionnement de base de certains organismes communautaires. Bien que le cadre de financement soit également à l'étude au niveau fédéral, le ministère des Finances se montre très réticent à s'engager formellement à soutenir financièrement les organismes bénévoles. De plus, aucun mécanisme pour assurer un dialogue sur ce sujet n'est envisagé. Une deuxième différence entre le Québec et le Canada concerne la lutte pour la reconnaissance

de l'autonomie du secteur communautaire, une dimension centrale qui va façonner les nouveaux rapports au Québec à l'avenir; et ce sera une vraie lutte étant donné le fort sentiment d'identité au sein du mouvement communautaire. La reconnaissance de l'indépendance du secteur bénévole est également présente dans le discours au Canada anglais, mais elle est davantage de nature symbolique. Durant les discussions, elle est éclipsée par les autres enjeux. Tant que le cadre financier et réglementaire ainsi que l'accès au pouvoir politique ne seront pas établis formellement, l'autonomie du secteur sera nécessairement circonscrite. Une troisième différence réside dans le fait que l'action sociale et la défense des droits collectifs sont traitées de façon très différente par les deux gouvernements. Au Québec, l'action sociale et la défense des droits collectifs – autant par les organismes qui reçoivent un financement public que par ceux qui fournissent des services – ont longtemps été vues comme une partie intégrante et une contribution vitale à la société et à la gouvernance. De plus, la mobilisation des organismes communautaires au nom de l'action communautaire autonome a conféré la légitimité au secteur communautaire à titre d'acteur politique. Au contraire, le gouvernement fédéral n'est pas prêt à reconnaître la légitimité de ces rôles, particulièrement s'il finance les organismes. Cette perspective représente une vision de la citoyenneté centrée sur l'État qui estime la contribution du secteur bénévole à titre de fournisseurs de services, selon les modalités établies par le gouvernement. Dans cette vision, l'État accueille les conseils du secteur lorsqu'il les sollicite, mais il minimise son rôle d'acteur politique autonome.

Comme nous l'avons vu, les gouvernements du Québec et du Canada ont différentes conceptions de la manière dont le secteur bénévole et communautaire devrait cadrer avec leur régime de citoyenneté; ils conçoivent différemment le renouvellement des relations avec ce secteur. Ces particularités sont au cœur des fondements sur lesquels le régime est construit. Elles définissent la toile de fond sur laquelle se dessinent les relations; elles jouent un rôle déterminant dans la façon dont le processus va se dérouler pour forger de nouveaux partenariats à l'intérieur de chaque palier de gouvernement. D'un côté, ces différences s'expliquent par la nature du projet d'un pays au Québec et au Canada. Il ne faudrait pas présumer par contre que la seule présence d'un projet national ne prédispose pas à l'établissement d'une bonne relation entre le gouvernement et le secteur bénévole. Cela dépend plutôt à la fois de la vision de l'État et de celle du secteur par rapport au type de régime de citoyenneté qui devrait soutenir le projet. Le gouvernement du Québec a tenté de diriger les organismes de la société civile vers un projet de société et, pour ce faire, les a financés et explicitement inclus dans le processus politique de diverses façons. Cette dynamique a également été façonnée par le fait que le mouvement d'action communautaire a émergé et a acquis

un sens d'autonomie très tôt, durant les années 1960, en même temps que le nationalisme. Ceci a forcé l'État à accepter la légitimité du rôle du mouvement dans la défense des droits collectifs. La tendance du gouvernement du Québec, à divers moments, de s'appropriier l'action communautaire et à la transformer afin de réaliser ses propres objectifs a donné naissance à une saine tension entre lui et le secteur communautaire, une tension qui ramène l'enjeu de l'autonomie du secteur à l'avant-scène⁶⁶. Des années 1940 aux années 1980, la promotion de la société civile par le gouvernement fédéral faisait également partie de la construction d'un projet national. En créant et en conservant un régime de citoyenneté spécifiquement canadien, il a encouragé l'action collective comme moyen de réduire l'inégalité et de rallier un appui pour une identité «canadienne». Toutefois, les attitudes ont changé et les institutions qui soutenaient ces efforts ont été démantelées dans les années 1980 et 1990 avec la montée du néolibéralisme et du populisme. Quand le gouvernement a redécouvert l'importance des organismes bénévoles dans la promotion de la démocratie et de la société civile, à la fin des années 1990, ce fut non plus sous le concept de citoyenneté mais plutôt sous celui de capital social. Dans cette perspective, c'est la participation des individus à l'action bénévole qui compte et non celle des organismes bénévoles à la société civile et au processus de gouvernance. L'implication de ces préoccupations pour l'autonomie des organismes et du secteur comme entité n'est donc pas particulièrement significative, du moins pour le gouvernement fédéral.

Malgré les divergences quant au rôle attribué au secteur bénévole et communautaire dans les régimes de citoyenneté respectifs, il faut reconnaître les différents défis en ce qui a trait au développement de relations au niveau fédéral et provincial. Ayant la responsabilité constitutionnelle d'une grande partie de l'État-providence, le Québec a entretenu des rapports directs et de nature multiple avec le secteur communautaire. De plus, l'interdépendance pour la prestation des services y a été beaucoup plus forte. Ceci ne signifie pas que les rapports du secteur avec le gouvernement fédéral sont sans importance, ni que les autres provinces ont répondu avec des politiques semblables à celles du Québec. Cependant, le rôle plus effacé du gouvernement fédéral lui a permis de ne pas tenir compte du secteur communautaire jusqu'à ce que ses relations avec ce dernier soient en graves difficultés. Les problèmes à résoudre à ce moment étaient énormes et fondamentaux, ce qui exigea une importante réforme sur le plan réglementaire et institutionnel. De telles solutions ne pouvaient pas être traitées par un ministère qui en aurait eu la responsabilité, comme au Québec, mais elles nécessitaient l'attention des organismes centraux qui sont moins attachés au secteur et plus résistantes au changement.

66. D. White, «L'État et le secteur communautaire».

Enfin, une part de l'explication se rapporte à la nature même du secteur communautaire. En raison de ses racines fortes dans le mouvement communautaire au Québec, il a pu intégrer plus étroitement les rôles de fournisseur de services et d'agent de l'action sociale dans un même organisme et dans l'ensemble du secteur. Le mouvement de formalisation d'un partenariat entre le secteur et le gouvernement du Québec s'est donc fait du bas vers le haut et s'est produit plus tôt dans la restructuration de l'État-providence – pendant que le secteur pouvait encore façonner la manière dont les nouveaux modèles de prestation de services et d'État-providence allaient se figer. Par contre, le secteur bénévole a été écarté au niveau fédéral jusqu'à ce que la restructuration de l'État-providence ait été plus ou moins terminée vers la fin des années 1990. De plus, le défi que pose le fédéralisme a forcé l'ISBC à se poser de sérieuses questions, qui n'avaient jamais été clarifiées, sur la nature même du secteur avec lequel le gouvernement fédéral tentait d'établir de nouveaux rapports. S'agissait-il des organismes nationaux avec lesquels il avait des contacts réguliers dans une variété de dossiers, ou plutôt de l'ensemble des organismes communautaires, même ceux qui sont plus éloignés de ses champs d'activités? Un défi important que doit maintenant relever le secteur est donc de repenser et de revoir ses propres structures de représentation et de gouvernance nationale afin de pouvoir exercer des pressions plus fortes et soutenues pour influencer la direction du changement au niveau fédéral.

Pouvons-nous conclure que l'élaboration des ententes entre le secteur bénévole et les gouvernements du Québec et du Canada aidera à mettre en valeur le rapport entre l'État et le secteur? Comme instrument politique, une entente cadre est aussi importante sur le plan du contenu que du processus – le processus qui mène à l'entente et celui de sa mise en œuvre et de sa révision par la suite. Une entente ne peut pas en soi transformer les relations. En fait, elle doit plutôt être vue comme un signe que les relations changent et non comme un agent causal de ce changement. La question d'importance demeure de savoir si d'autres réformes nécessaires suivront cette entente. Il est plus probable que ceci se produira d'abord au Québec car on y trouve des institutions clés, notamment le SACA, pour faciliter le changement graduel des rapports entre le gouvernement et le secteur bénévole. Au niveau fédéral, l'horizon de travail de l'ISBC se borne à cinq ans et les réformes institutionnelles nécessaires par la suite pour soutenir un dialogue avec le secteur et évaluer le progrès des rapports sont peu probables. À moins que toutes les pièces ne tombent en place d'ici deux ans – une situation peu envisageable pour le moment – l'expérience de bâtir des relations solides entre l'État et le secteur communautaire risque d'être moins réussie au fédéral qu'au Québec.